



La prueba nuclear de Corea del Norte: ¿son suficientes las sanciones del Consejo de Seguridad?

*Pablo Bustelo**

Tema: Este análisis valora si las sanciones adoptadas recientemente contra Corea del Norte por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas son o no suficientes para modificar sustancialmente el comportamiento de Pyongyang y, en última instancia, para que el régimen de Kim Jong Il renuncie a la opción nuclear. Argumenta que es muy posible que no sean suficientes, por lo que se hacen necesarias medidas adicionales, que en cualquier caso no deben en absoluto incluir acciones militares.

Resumen: El análisis expone, en primer lugar, las causas y las consecuencias más probables de la prueba nuclear llevada a cabo por Corea del Norte el pasado 9 de octubre. En segundo término, valora si las sanciones contempladas en la Resolución 1718 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas serán suficientes para los propósitos que el propio Consejo se ha fijado. El análisis concluye que, aunque no cabe descartar que Corea del Norte vuelva a las negociaciones tras esa Resolución, es muy posible que las sanciones actuales no sean suficientes para conseguirlo. En tercer lugar, argumenta que, por tanto, son precisas medidas adicionales coordinadas que, sin incluir en ningún caso acciones militares, deberían contemplar a la vez garantías formales de seguridad para el régimen de Pyongyang y sanciones más estrictas por parte de China y Corea del Sur.

Análisis: La prueba nuclear que realizó Corea del Norte el pasado 9 de octubre ha suscitado una muy rápida respuesta por parte de la comunidad internacional: la Resolución 1718, aprobada por unanimidad en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 14 de octubre. Como es bien sabido, la Resolución condena la prueba, insta a Pyongyang a que se abstenga de hacer demostraciones adicionales de fuerza, a que vuelva a las conversaciones a seis bandas y a que abandone sus programas nucleares y, sobre todo, impone una serie de sanciones. Entre tales sanciones figuran un embargo de armas (de destrucción masiva y de cierto tamaño) y la confiscación de activos financieros a personas o instituciones relacionadas con los programas de armas, así como la prohibición de viajes al extranjero a altos cargos del régimen y de las exportaciones de bienes de lujo. Para la aplicación de las sanciones, el Consejo ha pedido a los miembros de Naciones Unidas que inspeccionen barcos, aviones y camiones con origen o destino en Corea del Norte.

Este análisis expone el contexto de la prueba nuclear, valora si las sanciones mencionadas serán suficientes y argumenta que probablemente no lo sean y que, por tanto, serán precisas medidas adicionales.

* Investigador principal de Asia-Pacífico, Real Instituto Elcano

Causas y consecuencias de la prueba nuclear

Tras algunas dudas iniciales, ha quedado confirmado que Corea del Norte llevó a cabo una prueba nuclear el pasado 9 de octubre. Al parecer, la detonación fue sorprendentemente pequeña (menos de 1 kilotón, cuando la primera prueba de la India, en mayo de 1998, superó los 30 kilotones), lo que podría indicar que la prueba fue un fracaso parcial (y por tanto que podría haber otra próximamente). También parece que se trató de una bomba de plutonio, lo que demostraría que el otro programa nuclear del país (de enriquecimiento de uranio) no está todavía maduro.

Pyongyang había dicho reiteradamente que podría proceder a una prueba nuclear ante la actitud agresiva de EEUU, esto es, como elemento de disuasión de un eventual ataque por parte de Washington. Es obvio que ese razonamiento no se sostiene. Las fuerzas convencionales de Corea de Norte (1,2 millones de soldados, una muy poderosa artillería, cientos de misiles, un buen número de aviones de combate, etc.) así como la cercanía de Seúl a la zona desmilitarizada que separa las dos Coreas (y, por tanto, a la artillería norcoreana) son elementos de disuasión más que suficientes. Por lo demás, las fuerzas armadas de EEUU están sobreextendidas y sujetas a una presión excesiva, especialmente en Irak y Afganistán, con lo que parece poco probable que Washington tuviera intención inminente de abrir otro frente en la península coreana.

La causa principal está sin duda en otro lado: la voluntad de intensificar el chantaje nuclear, con el fin de utilizarlo como baza de negociación con miras a obtener diversas concesiones de la comunidad internacional. La fecha elegida seguramente no es casual, pues ha coincidido con acontecimientos como la visita del nuevo primer ministro japonés, Shinzo Abe, a Pekín y Seúl, el nombramiento de un diplomático surcoreano, Ban Ki-moon, como nuevo secretario general de Naciones Unidas, el fracaso de las pruebas de misiles del pasado julio, etc.

Las consecuencias principales de la prueba son ciertamente graves, puesto que aumenta mucho los riesgos de proliferación nuclear, intencionada o no. Por una parte, el Gobierno o el ejército de Corea del Norte (o elementos incontrolados de su régimen) podrían transferir armas nucleares, componentes de esas armas o tecnología nuclear a otros países o incluso a grupos terroristas. El historial de proliferación de Corea del Norte no es precisamente tranquilizador. Se sabe que ha vendido misiles, sus componentes y su tecnología a países como Irán, Siria, Libia, Yemen, Egipto y Pakistán y se cree que llegó a proporcionar a Libia una pequeña cantidad de uranio enriquecido. Por añadidura, Corea del Norte necesita urgentemente divisas, entre otras razones porque las sanciones estadounidenses de los últimos años (a través de la Iniciativa para las Actividades Ilícitas) han afectado, parece ser que bastante, a lo que hasta hace poco era un lucrativo comercio ilegal de drogas, moneda falsa y artículos de contrabando. Por añadidura, a principios de este año EEUU impuso sanciones a un banco de Macao, acusado de tener cuentas en las que se blanqueaba dinero de Corea del Norte, cuentas que fueron naturalmente bloqueadas.

Aunque no hay pruebas de que esa transferencia se esté produciendo y a pesar de que los expertos consideran que la probabilidad de que se produzca es relativamente baja, las gravísimas consecuencias potenciales de esa actividad han hecho que Washington se tome muy en serio ese riesgo. Apenas dos días después de la prueba nuclear, el presidente Bush advirtió tajantemente que EEUU no la toleraría: "la transferencia de armas o material nucleares a Estados o entidades no estatales sería considerada como una grave amenaza para EEUU y haríamos a Corea de Norte plenamente responsable de las consecuencias de dicha acción".

Por otra parte, una segunda consecuencia de la prueba nuclear es que provoque un efecto dominó en la región y conduzca a la nuclearización de Japón, Corea del Sur e

incluso Taiwán. Es bien sabido que hay un buen número de países en el mundo que podrían sumarse rápidamente al club de las nueve potencias nucleares (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, India, Israel, Pakistán y ahora Corea del Norte). Según Mohamed El Baradei, director del Organismo Internacional de la Energía Atómica, habría en el mundo una treintena de naciones capaces de fabricar, en un corto espacio de tiempo, armas nucleares. Entre ellas figuran sin duda las prósperas y técnicamente avanzadas economías de Asia oriental. En particular, la nuclearización de Japón (o el simple hecho de que la opción nuclear pase de la mera especulación al debate político serio) podría provocar una dura reacción por parte de China, especialmente ahora que la rivalidad sino-japonesa se ha acentuado. Es verdad que la postura oficial del Gobierno japonés es que se atiene a los tres principios de no fabricar, poseer o permitir en su territorio armas nucleares, posición que ha reiterado, tras la prueba norcoreana, el nuevo primer ministro Abe. Pero es igualmente cierto que destacados políticos japoneses no descartan la nuclearización. A título de ejemplo, un alto dirigente del Partido Demócrata Liberal, Shoichi Nagakawa, señaló tras la prueba norcoreana que Japón debería discutir si se dota o no de armas nucleares y que hacerlo le daría al país capacidad de disuasión y de respuesta. Además, es bien sabido que Japón posee ya más de 40 toneladas de plutonio, que usa en la fabricación de energía comercial, pero con las que podría fabricar más de 3.000 bombas nucleares.

Las sanciones bilaterales y multilaterales

A los pocos días de la prueba, Tokio fijó sus propias sanciones: prohibición de importación de bienes, de llegada de barcos y de entrada de ciudadanos norcoreanos. El impacto de las sanciones japonesas es más simbólico que real, ya que el comercio con Japón supuso en 2005 apenas el 5% del comercio total de Corea del Norte. Australia ha tomado medidas similares.

Las sanciones del Consejo de Seguridad son mucho más importantes, porque obligan a todos los países miembros de Naciones Unidas a contribuir a su aplicación.

No obstante, está por ver que se cumplan a rajatabla. Las reticencias de China y Corea del Sur a llevarlas adelante con todas sus consecuencias y, sobre todo, a las interceptaciones y comprobaciones de los medios de transporte son muy importantes. No parece que la reciente visita de la secretaria de Estado Condoleezza Rice a la región haya servido para eliminar tales reticencias. Por el momento, China se ha opuesto a la inspección de barcos en alta mar. En cambio, Pekín sí ha empezado a presionar a Corea del Norte reduciendo algo sus exportaciones de petróleo y de bienes de consumo, congelando algunas transferencias financieras desde ciertos bancos e inspeccionando camiones en la ciudad fronteriza de Dandong. Se supone igualmente que, durante la entrevista que Tang Jiaxuan, miembro del Consejo de Estado, mantuvo en Pyongyang con Kim Jong Il el pasado día 19 de octubre, China habría amenazado a Corea del Norte con reducir drásticamente sus envíos de petróleo, que suponen más del 70% del consumo total de su vecino. A cambio, Tang habría obtenido el compromiso de Kim de no efectuar una nueva prueba nuclear y de aceptar la declaración intercoreana de 1992 sobre la desnuclearización de toda la península. Se dice incluso que Kim habría mostrado algún que otro arrepentimiento por la prueba del día 9.

En cuanto a Corea del Sur, aunque está reevaluando sus proyectos de cooperación con el Norte, todo parece indicar que mantendrá al menos los dos más importantes: la zona industrial conjunta de Kaeseong y las visitas turísticas al Monte Kumgang. En particular, el turismo al Monte Kumgang supone para Corea del Norte unos ingresos apreciables, ya que 40.000 surcoreanos lo visitan cada mes.

Además, tanto China como Corea del Sur han mostrado sus reservas a participar plenamente en la Iniciativa de Seguridad de la Proliferación (PSI en sus siglas en inglés),

una red creada por Washington y destinada al control del comercio de armas de destrucción masiva y de materiales relacionados con esas armas. Uno de los aspectos más controvertidos de la PSI es la interceptación e inspección de barcos en aguas internacionales, asunto que puede ser incluso de legalidad dudosa. No parece probable que Pekín y Seúl vayan a levantar sus objeciones a la PSI, especialmente en este caso, en el que podrían darse reacciones agresivas por parte de Corea del Norte.

China y Corea del Sur son esenciales para cualquier sanción eficaz contra Pyongyang, puesto que dos tercios del comercio exterior de Corea del Norte se realizan con esos dos países (40% de ese comercio es con China y 26% con Corea del Sur). Pero ni Pekín ni Seúl quieren ejercer una presión excesiva sobre Pyongyang. China no desea provocar el derrumbe del régimen, lo que le obligaría a hacer frente a cientos de miles de refugiados (ya tuvo que acoger entre 100.000 y 300.000 en los años noventa) y le haría perder el tampón existente entre su frontera nororiental y las tropas estadounidenses estacionadas hoy al sur del paralelo 38. En cuanto a Corea del Sur, también quiere evitar el colapso del régimen, para no tener que enfrentarse a una reunificación precipitada, y desea mantener su influencia económica en el Norte, quizá para contrarrestar la de China, que es cada vez mayor.

Pero, incluso si las sanciones de Naciones Unidas se aplicaran por completo, cabe dudar que sean eficaces. No afectan al soporte vital del país, constituido por los intercambios comerciales con China y Corea del Sur y por la ayuda energética y alimentaria de Pekín y Seúl. Además, Corea del Norte es un país aislado (su comercio exterior supone apenas el 15% del PIB) y acostumbrado a la marginación en el escenario internacional y a condiciones de vida extremadamente duras para la mayor parte de su población. ¿Acaso se dejará presionar, con este tipo de sanciones, un régimen que dejó morir de hambre a cientos de miles de personas en la segunda mitad de los años noventa?

Por añadidura, las sanciones actuales pueden ser contraproducentes. Corea del Norte ha dicho siempre que consideraría las sanciones internacionales como una acción de guerra. Tras la resolución 1718, la reacción oficial de Pyongyang fue la de acusar al Consejo de “gangsterismo” y de aplicar “dobles raseros” y a EEUU de llevar a cabo “acciones provocadoras”, que podrían ser consideradas como una “declaración de guerra”, a la que tendría que responder.

Más allá de esa retórica, el antiguo presidente surcoreano Kim Dae-jung, Premio Nobel de la Paz por su política de acercamiento al Norte, ha señalado recientemente que Corea del Norte podría responder a las sanciones de Naciones Unidas con acciones militares.

La necesidad de nuevas medidas

Resulta obvio –y es de esperar que lo sea también para EEUU– que hay que descartar medidas militares. Una invasión, un ataque o unos bombardeos “quirúrgicos” provocarían una respuesta inmediata de la poderosa maquinaria de guerra de Corea del Norte. No hay que olvidar que Seúl está al alcance de su artillería y que Tokio es vulnerable a sus misiles. Por añadidura, no se sabe con certeza dónde están las armas y las instalaciones nucleares y hay riesgos de fugas radiactivas.

Son precisas medidas no militares adicionales a las actuales, siempre que cumplan los requisitos de obtener el respaldo completo de China y Corea del Sur, ejercer una influencia significativa en el comportamiento de Corea del Norte y evitar, en la medida de lo posible, una reacción agresiva por parte de Pyongyang.

China y Corea del Sur deberían probablemente reducir apreciablemente (aunque no eliminar por completo) su comercio con Corea del Norte, así como la ayuda energética y alimentaria que le prestan. Corea del Sur debería suspender provisionalmente la

actividad en la zona conjunta de Kaeseong y los viajes turísticos al Monte Kumgang.

Simultáneamente, Washington debería asegurar, de manera solemne, que no tiene intención de invadir o atacar Corea del Norte ni de propiciar un cambio de régimen en el país, así como cancelar cautelarmente algunas de las sanciones financieras bilaterales. En otros términos, EEUU tiene que abandonar una estrategia claramente errónea, principalmente porque se ha basado en una ambigüedad absurda: desde 2002 no se ha sabido si la Administración Bush quería negociar con el régimen actual de Pyongyang o si, por el contrario, pretendía provocar su derrumbe. El antiguo presidente Carter ha llegado a decir hace unos días que la Administración Bush es parcialmente responsable de la prueba nuclear norcoreana. William J. Perry, que fue secretario de Defensa entre 1994 y 1997, ha hablado del “fracaso total” de una política consistente en una “extraña combinación de retórica belicosa y falta de acción”.

Además de unas sanciones más duras y de un cambio de política por parte de EEUU, sería preciso igualmente que la comunidad internacional hiciera a Pyongyang un ofrecimiento de acuerdo multilateral que, sobre la base de medidas simultáneas, consiguiera de Corea del Norte la vuelta a las conversaciones a seis bandas, el abandono de las armas nucleares, la congelación de los programas nucleares, el retorno de los inspectores y el desmantelamiento de las instalaciones atómicas. Todo ello se podría conseguir a cambio de garantías formales de seguridad a la integridad del país y del régimen, ayuda financiera, alimentaria y energética y reconocimiento diplomático de EEUU y Japón.

El objetivo de esas nuevas medidas debe ser el de hacer posible que Corea del Norte abandone la vía nuclear. Es cierto que no existen antecedentes de un país que, habiendo hecho una prueba nuclear, renuncie a ese arma, pero es igualmente verdad que cualquier otra opción sería ciertamente peligrosa para la estabilidad regional y global.

Conclusiones: Aunque quizá sea posible un escenario más optimista, las sanciones que aprobó el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el pasado 14 de octubre probablemente resultarán ser insuficientes para que Corea del Norte vuelva a las conversaciones a seis bandas y abandone sus programas nucleares. No cabe descartar incluso que den lugar a una segunda prueba nuclear o a una prueba adicional de misiles de largo alcance, tras la que fracasó en julio pasado. Una segunda prueba nuclear sería contemplada como una respuesta beligerante y provocadora a la comunidad internacional, lo que podría conducir a medidas de tipo militar. En cualquier caso, una nueva prueba nuclear generaría una situación en la que aumentaría mucho el riesgo de un error de cálculo por ambas partes.

La comunidad internacional debería propiciar una solución distinta, basada en más presión por parte de China y Corea del Sur, en un cambio de estrategia por parte de EEUU y en un ofrecimiento de acuerdo basado en la adopción simultánea de contrapartidas.

Si no se produjera la escalada del conflicto, y en ausencia de medidas adicionales, se mantendrá el *statu quo*, esto es, sanciones relativamente suaves y consolidación de Corea del Norte como Estado nuclear. Tal situación recordaría mucho a la que vivieron India y Pakistán después de sus pruebas de 1998. ¿Acabaremos aceptando que Corea del Norte sea definitivamente un nuevo Estado nuclear? Es de esperar que no, por el bien de los delicados equilibrios estratégicos en Asia oriental y, por extensión, en todo el mundo.

Pablo Bustelo
Investigador principal de Asia-Pacífico, Real Instituto Elcano